

**ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SİYASAL BİLGİLER FAKÜLTESİ**

**SEMİNER I DERSİ
DÖNEM ÖDEVİ**

MÜLKİ İDARENİN AFET YÖNETİMİ

*Seminer Dersi: İdare Hukuku
Dersin Hocası: Dr. Onur KARAHANOĞULLARI
Seminer Konusu: Mülki İdarenin Afet Yönetimi
Öğrenci Adı: Ozan BARDAKÇI
Numarası: 03080971*

GİRİŞ

Afet yönetimi; idarenin gündelik işleyişinden farklı, istisnai durumlarda yerine getirilmesi gereken bir kamu hizmetidir. Öyle ki bu hizmet, idarenin olağan hizmetlerinden farklı olarak ivedilikle örgütlenmesi gereken ve kimi zaman idarenin görev ve yetki alanını genişleten bir nitelik almaktadır.

Bakanlar Kurulu'nun 96/8716 karar sayılı "Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği"¹ kriz hali ile doğal afet halini de tanımlamıştır, doğal afetleri kriz hali içine dahil etmiştir. Kriz hali; yönetmelikte oldukça geniş yorumlanan tanımında, devletin ve milletin bölünmez bütünlüğüne, anayasayla kurulan demokratik düzene veya hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik şiddet hareketlerinin, tabi afetlerin, salgın hastalıkların, büyük yangınların, kimyasal olayların ve ağır ekonomik bunalımların ortaya çıkması² şeklinde tanımlanmaktadır. Krizin geniş yorumunda adı geçen hallerin ortak özelliği dirlik ve esenliği bozucu nitelikte olmalarıdır. Yönetmelikte adı geçen haller arasındaki tabi afetlerle mücadele afet yönetim kapsamında çok sayıda örgütlenmeyle karşıımıza çıkan ve idari bilginin yanı sıra teknik alanı da ilgilendiren bir idare biçimidir.

Ülkemiz topraklarının hemen hemen tamamının afet riski taşıması³ (özellikle deprem) ve yerleşimin özellikle afet riski olan bölgelerde yoğunlaşması⁴ nedeniyle nüfusun yoğun olduğu yerlere kurulan idare örgütünün afet zararlarına ilişkin geniş ölçüde önlemler alması gerekir. Dahası afetler meydana geldikleri bölgenin haricinde sadece kendi coğrafyalarını değil aynı zamanda afetin meydana geldiği yerle ilişkisi olan çok sayıda il ve ilçeyi çeşitli derecelerde etkilemektedir.⁵ Bu etki çoğu zaman afetin ortaya çıkma nedeninden çok daha farklı sonuçlar doğurabilmektedir. Örneğin deprem olmuş bir bölgeden tifo, kolera gibi salgın hastalıklar yayılabilirken, selden etkilenmiş bölgede birkaç yıl boyunca ciddi kuraklık ve buna bağlı kıtlık baş gösterebilmektedir.

Afetlerden en çok etkilenenlerin hastalar, yaşlılar ve çocuklar olması⁶ ve toplumun olağandışı bir durumla karşı karşıya kalması, afetle başa çıkabilecek en düzenli örgütlenme olan devlete ayrı bir örgütlenme gereksinimi doğurmuştur. Bu sebeple idarenin taşıra

¹ Resmi Gazete, 9 Ocak 1997 sayı: 22872

² ibid.

³ Dünya ve Türkiye Atlası, Doğan Burda Yay. İstanbul 2005, sf.55

⁴ Türkiye'nin maden ve sanayi coğrafyası haritalarını incelediğimizde deprem haritasında yüksek yoğunluklu deprem bölgelerinin maden ve sanayi bakımından gelişmiş olduğunu görmekteyiz. Bunun nedeni depremle birlikte madenlerin açığa çıkması ve sanayinin maden yataklarına yakın yerlere kurulmasıdır.

⁵ Cemalettin Şahin, Şengün, Sipahioğlu, "Doğal Afetler ve Türkiye", Gündüz Yay. Ankara 2002 sf. 11

⁶ ibid. 412

teşkilatını, merkezde kurduğu afet yönetimine ilişkin kurum ve kuruluşlarla⁷ eşgüdümleşmesi ve gerek taşra teşkilatına gerekse başkent teşkilatına acil durumlar için idarenin normal seyrinden ziyade görev ve yetkiler verilmesini gündeme getirmiştir.

Üç bölümden oluşan çalışmada afet yönetimine ilişkin kavramlar ilk bölümde yer almaktadır. Afet yönetimi alanına dair mevzuat ve örgütlenme yapısı ikinci bölümün konusunu oluşturmaktadır. Çok sayıda kanun, kanun hükmünde kararname ve yönetmelikle düzenlenen çok başlı bir örgütlenme görüntüsü veren⁸ afet yönetiminin işleyişi ise son bölümün konusunu oluşturmaktadır.

⁷ Bu kuruluşlar başkent teşkilatında yer alan Başbakanlığa bağlı “Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi”, “Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü”; İçişleri Bakanlığı’na bağlı “Sivil Savunma Genel Müdürlüğü”; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı’na bağlı “Afet İşleri Genel Müdürlüğü” ve TÜBİTAK’tır.

⁸ Hasan, Canpolat, “Tabi Afetlerin Yönetimine Değişik Bir yaklaşım”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C5, S 2 Mart 1996, sf.63-65

BÖLÜM I

AFET YÖNETİMİNİN TEMEL KAVRAMLARI

Öngörülemeyen şekilde ortaya çıkan ve anilik özelliği taşıyan afetler, beklenmedik biçimde gelişen doğa olaylarıdır. Aynı zamanda afetler; insan eliyle doğal dengenin bozulması sonucu ortaya çıkan, gündelik hayatın ekonomik ve sosyal işleyişini bozan doğal ve beşeri olaylardır. Afet durumunun “kriz hali”nden farkı; afet durumu yukarıdaki tanımda belirtilen şekillerde ortaya çıkarken “kriz hali” afet yönetimini de içine alacak şekilde bilhassa savaş, yıldırı ve kargaşa nitelikli siyasi hareketler⁹ sonucu meydana gelen ve daha çok beşeri faktörlerden kaynaklanan olayları tanımlamaktadır.

Yönetim biliminin yanı sıra fen bilimleri, mühendislik ve yer bilimleri¹⁰ de afet yönetimine katkı sağlayan dallardır. Bu sebepten afetin yol açtığı acil durumun hazırlıklı olma, zarar azaltma, müdahale ve iyileştirmeden oluşan dört evresinde¹¹ idare örgütünün kamu yönetimi disipliniyle birlikte acil durumu önleme, kontrol altına alma ve acil durumun etkisini giderme gayesiyle inşaat mühendisliğinden; fiziki çevrenin afete karşı dizaynı ve zararların enazlaştırılması, yer bilimlerinden coğrafya ve topografyadan ise yerleşim bölgelerinin planlanması ve afet tahminleri konusunda¹² yararlandığını görmekteyiz.

İdarenin gündelik işleyişinin farklı yapılanan ancak kriz halinin gerektirdiği koşulları tam olarak içermeyen afet yönetimi mühendislik ve coğrafya gibi pozitif bilimleri de içine alarak (disiplin oluşturarak) örgütlenen bir alandır. Bu alana ilişkin esnek ve doğrusal olmak üzere iki tip¹³ yaklaşım mevcuttur. Türk bürokrasisinin benimsediği, doğrusal varsayımlara dayanan planlama ve organizasyon anlayışı¹⁴; olağan durumlarda asli vazifesini yerine getiren taşra teşkilatına afet dönemlerine ilişkin hiyerarşi eksenli görevler yüklemiş ve taşra teşkilatının görev ve yetkilerini inisiyatifli asgari seviyede kullanacak biçimde¹⁵ düzenlemiştir. Kaos ve karmaşıklık teorisini temel alan esnek yaklaşım ise “sosyo-teknik sistemlerde, merkezi otoritenin, katı kuralcı mevzuat, kontrol ve hiyerarşi odaklı yönetim anlayışını reddederken, yatay koordinasyon ve takım çalışmasını ön plana çıkararak”¹⁶ yerel nitelikli örgütlenmeleri sivil toplum kuruluşlarını modele dahil etmektedir.

⁹ 96/8716 sayılı Başbakanlık Kriz Yönetim Merkezi Yönetmeliği, **RG**, 9 Ocak 1997 sayı:22872

¹⁰ Nurettin, Öztürk, “Türkiye’de Afet Yönetimi: Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C12 S4 Ekim 2005, sf. 42-64

¹¹ Acil Durum Yönetimi İlkeleri, İTÜ Afet Yönetim Merkezi, İTÜ Press 2001

¹² Nurettin, Öztürk, agm. sf.45

¹³ Sıtkı, Çorbacıoğlu, “Çevrelerinde Değişime Adapte Olabilen Sosyo-Teknik Sistemler ve Afet Yönetimi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C14 S2 Nisan 2005 sf. 5-21

¹⁴ ibid. 7

¹⁵ ibid. 17

¹⁶ ibid. 14

Kaos ve karmaşıklık teorisi doğrusal yaklaşımın komuta ve kontrol esasına dayalı organizasyon yapısı yerine karmaşa ve değişimi temel alan sürekli bilgi akışını mümkün kılan esnek bir örgütlenmeyi¹⁷ öngörmektedir. Teori, mevzuat ve hizmet içindeki hiyerarşinin hizmete yön vermesinden ziyade yönetim alanının konusuna ilişkin gelişmelerin etkin biçimde yerine getirilmesini tasarlamaktadır. Türk bürokratik örgüt yapısından farklı olan esnek örgütlenme tarzı, beklenmedik şekilde ortaya çıkan ve kaotik sonuçlar doğurabilen doğal afetlerin idaresinde ayrı bir yönetim modeli olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ülkemizdeki yönetim örgütlenmesinde afet yönetiminin çekirdeğini mülki idare oluşturmaktadır. Kanun ve yönetmeliklerle görev ve yetkileri belirlenen mülki idarenin afet yönetiminde olağanüstü yetki ve yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu yetki ve yükümlülükler ast-üst ilişkisi içinde kullanılmaktadırlar. “Afetlere ilişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik” in¹⁸ ikinci kısmında mülki idarenin afet hallerinde “asker ve hakim sınıfından olanlar hariç, 18-65 yaş arasındaki bütün erkeklere görev vermeye, (bedeli sonradan ödenmek üzere) resmi ve özel her türlü taşıt, alet ve edevata el koymaya, resmi ve özel kuruluş ve tüzel ve gerçek kişilere ait arazi, arsa, bina, yiyecek, giyecek ve halkın ihtiyacı olan her türlü maddelere el koymaya ve geçici işgale yetkili olduğu ifade edilmiştir.(md. 7 a/b/c) Sayılan yetkinin kullanılması halinde her türlü resmi ve özel kuruluşun, tüzel ve gerçek kişinin verilen görevleri yapması, istenilenleri vermesi (md. 8 a/b) yükümlülük olarak belirtilmiştir.

Olağan idare tarzından farklı bir hal alan acil durum ve afet yönetimi, özel hukuk esaslı devlet dizgesinde söz konusu hallerde özel hukuk ilkelerinin ve liberal sistemin belli bir dönem için dahi olsa askıya alınmasını gerektirmektedir.

¹⁷ ibid. 7

¹⁸ 88/12777 karar sayılı, **RG**, 8 Mayıs 1988, sayı:19808

BÖLÜM II

Afet Yönetimi Örgütlenişi ve İşleyişi

İdarenin afet yönetim alanına ilişkin düzenlemeleri, meydana gelen doğal afetlerin ortaya çıkardığı olumsuz gelişmelere paralel bir seyir izlemektedir. Yapılan hukuki düzenlemelerin birçoğu afet olması halinde yapılacakları belirlemesine karşın afet olmadan önce acil yardımlarla ve alınacak önlemlerle ilgili yapılacak eylem ve işlemlere fazlaca yer verilmemiştir.¹⁹

Kanunlarımızda afet yönetimine ilişkin ilk kapsamlı²⁰ belge 7269 sayılı ve 1959 tarihli Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbir Yapılacak Yardımlara Dair Kanun²¹ dur. Afetin tanımlandığı ve ortaya çıkışının ardından yapılacakları belirleyen bu kanunun hukuk düzenine girişinin arka planında 1958 yılında ülkede görülen bir dizi doğal afetin²² yer aldığını düşünüyorum. Taşra teşkilatının görevli ve yetkili kılındığı 1959 tarihli Afet Kanunu'nda; 7126 sayılı ve 1958 tarihli Sivil Müdafaa Kanunu'na²³ da gönderme yapılarak başkent teşkilatında yer alan sivil müdafaa idaresinin taşra örgütünün, vali ve kaymakamlık çatısı altında afet öncesinde ve afetin ardından yapacakları işler belirtilmiştir. Sivil savunma kanununda planlama, eğitim, haber alma ve yayma ile donatım konularında sivil savunma teşkilatının mülki idare himayesinde çalışması düzenlenmiştir her iki kanun gereğince sorumluluk mülki idare üzerindedir.

Afet yönetimine ilişkin görev ve yetkilerin mülki idarede toplandığı 1959 tarihli Afet Kanununun üzerinden uzunca bir süre geçmesinin ardından TBMM tarafından çıkarılan kanunlarla bu alana ilişkin başkaca kurumlar ihdas edilmiştir. İdare tarafından bu kurum ve kuruluşların göreceği eylem ve işlemler düzenleyici işlemlerle hukuk düzenine yerleştirilmiştir. Afet yönetimine ilişkin idari kurum ve kuruluşların sayısının artması dahası idarenin görev ve yetkili kıldığı bu aktörlerin çoğu zaman birbiriyle çakışan sorumluluklara sahip olması konu edindiğimiz alanı çok başlı bir hale²⁴ getirmiştir.

¹⁹ T.C. İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi Başkanlığı, 88. Dönem Kaymakamlık Kurs Notları, Ankara 2003-2004 C4 sf. 83/1

²⁰ İbid

²¹ Kabul Tarihi: 15/5/1959, **RG**, 25/5/1959 Sayı: 10213

²² Muş İli Malazgirt İlçesi - Deprem
Çankırı İl Merkezi - Sel Baskını
Kırşehir İli - Sel Baskını
Bursa İl Merkezi - Yangın
Malatya İli Darende Kazası - Yer Kayması
Niğde İli - Sel Baskını, Toprak kayması

Bu bilgiler 7269 sayılı Afet Kanunu'nun geçici 1. maddesinde yer almaktadır.

²³ Sivil Müdafaa Kanunu(7126), Kabul tarihi:09/06/1958, **RG**,13 Haziran 1958, sayı:9931

²⁴ Canpolat, a.g.m.

Afet Kanununda belirtilen esaslar çerçevesinde hazırlanan yönetmelikte²⁵ afetin ortaya çıkışından itibaren her türlü acil tedbirin alınmasından ve acil yardımın emir beklemeden yapılmasından afetin meydana geldiği yerin mülki amiri sorumlu tutulmuştur. Afet durumunda il ve ilçe “Acil Yardım Teşkilatı”(md.14, md.46) kurulması ve bu teşkilatların başında vali kaymakam ya da görevlendireceği bir yardımcısının bulunması öngörülmüştür. Taşra teşkilatını düzenleyen “İl İdaresi Kanunu”²⁶ vali ve kaymakamların görev ve yetkilerini sayarken ilin/ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenleme sorumluluk olarak belirtmiştir. Ancak aynı şekilde 1999 yılında 17 Ağustos Gölçük Depreminin ardından kurulan “Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü”²⁷’nün görevleri arasında valiliğin görevleriyle çakışan görev ve sorumluluklar bulunmaktadır.

Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü’nün kuruluşunun dayanağı olan 600 sayılı ve 2000 tarihli KHK’nin ikinci maddesinde Genel Müdürlüğün görevleri arasında; acil durum yönetimi merkezlerinin kurulmasını sağlamak, çalışma esaslarını belirlemek ve bu merkezler arasındaki eşgüdümü sağlamak yazılıdır. Ne var ki sayılı görevler aynı zamanda hem İl İdaresi Kanununda hem de Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelikte mülki idare amirlerinin sorumluluğundadır. Valiler ilde devlet ve hükümetin temsilcisi konumunda ita amirliği görevlerini yerine getirirken Başbakanlığa bağlı Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürünün ilde ya da ilçede valinin/kaymakamın yapacağı bir işi yapması, bu eylem ve işlemlerden vali/kaymakamın sorumlu olması(88/12777 md.4) “yetki tecavüzü” boyutuna ulaşabilir mi? Aynı şekilde kısa ve uzun vadeli planların hazırlanması görevini yerine getirecek olan Genel Müdürlük bir anlamda genel idareye yardımcı hizmet sunmaktadır. Fakat aynı maddenin c bendinde “acil durum yönetimine geçilen hallerde kamu ve özel sektöre ait her türlü kara, deniz ve hava taşıtları ile kurtarma ve yardım araç ve gereçlerinden yararlanmasında koordinasyon hizmetlerini yürütmek görevi Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğüne verilmiştir. 7269 sayılı Kanun ve 88/12777 sayılı yönetmelikle bu araçlara geçici işgal yetkisi mülki idareye aittir, bu araçların kullanılması ve eşgüdümü genel müdürlük yetkisinde olması nedeniyle genel müdürlüğün eylem ve işlemlerin doğacak hukuki sorumlulukların muhatabı doğrudan mülki idare olacaktır. Ancak Başbakanlık bünyesindeki Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, dayanağı olan KHK ile afet durumunda valiliğin üzerinde bir konuma yerleştirilmiş (genel

²⁵ 88/12777 RG,8 Mayıs 1988, sayı:19808

²⁶ İl İdaresi Kanunu(5442), Kabul tarihi:10/06/1949, RG,18/06/1949 sayı:7236

²⁷ Genel Müdürlük 27/08/1999 tarihinde Bakanlar Kurulunun aldığı yetki kanununa dayanılarak 18/05/2000 tarihinde 600 sayılı KHK ile kararlaştırılmıştır. RG,14 Haziran 2000, sayı:24079

müdür ilde ikinci bir vali durumuna gelmiş) ve bu genel müdürlüğün sorumluluk alanı valilikte kalmıştır.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'na bağlı olarak 7116sayılı kanunla 1958 yılında kurulan Afet İşleri Genel Müdürlüğü de afet yönetimine ilişkin oluşturulmuş bir idari organdır. Türkiye Acil Durum Genel Müdürlüğü'ne benzer görev ve yetkiler²⁸ yüklenmiş olan Afet İşleri Genel Müdürlüğü de ilk olarak “afet durumunda acil yardım uygulaması ve koordinasyonunu yapmak” ile “afete uğramış bölgelerde süratle geçici yerleşme ve barınmayı sağlayıcı kısa ve uzun süreli tedbirleri alıp uygulamak ve uygulatmak” görev ve yetkisine sahiptir. Koordinasyon görevi Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğüne de yüklenmişken mülki idare ile birlikte üçüncü bir eşgüdümleyicinin ortaya çıkışı söz konusudur. Genel eşgüdüm mülki idaredeyken başkent teşkilatının iki idari aktörünün de aynı görevi üstlenmeleri yetki ve sorumluluk konusunda soru işaretlerini beraberinde getirmektedir. Yerleşme ve barınmaya ilişkin Afet İşleri Genel Müdürlüğünün görev ve yetkisi de 88/12777 sayılı yönetmelikle mülki idarenin il ve ilçenin Acil Yardım Teşkilatının görev ve yetkisiyle paralellik(md.14/b) göstermektedir. Yerleşme ve barınmaya ilişkin sorumluluk da yine genel idare esasları nazarında mülki idare üzerindedir.

Doğal afetler ve savaş esnasında sivillerin zarar görmesinin engellenmesi ve zararların enazlaştırılması (minimizasyonu) için 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu²⁹ ile kurulan Sivil Savunma Genel Müdürlüğü İçişleri Bakanlığı bünyesinde örgütlenmiştir. Afet esnasındaki görevlerinin yanı sıra afet öncesine ilişkin görev ve yetkileri(md.21/22/23) de bulunmaktadır. Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü'nden farkı il sınırları içinde kurulacak olan sivil savunma müdürlüklerinin mülki idare hiyerarşisi içinde(md.7/d) yer almalarıdır. Afet öncesinde tatbikat ve planlama görevleri üstlenen müdürlükler sürekli istihdam³⁰ halindedirler. Olağan dönemde bütçesini hazırlayan, haftalık, aylık ve yıllık eğitim programları düzenleyen(md.7/d) sivil savunma ekiplerinin sorumluluk bölgesi içi sevk işlemleri vali, bölge dışı sevk işlemleri ise Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nce(md.10) yapılmaktadır. Mülki idareye sıkı sıkıya bağlı olan sivil savunma müdürlükleri; sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler ve Kızılay gibi afet yönetimine katılan diğer idarelerle işbirliği ve eşgüdüm faaliyetlerini de mülki idare amirlerinin denetim ve gözetiminde(md.17) sağlarlar. Dolayısıyla afet öncesi hazırlıkların

²⁸ Her iki kurumun kuruluş kanunları ve yönetmelikleri karşılaştırıldığında çok büyük farklılıklar bulunmadığı gözlenmektedir.

²⁹ Sivil Müdafaa Kanunu(7126), Kabul Tarihi:09/06/1958, **RG**,13 Haziran 1958 sayı:9931

³⁰ Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlikleri ve Ekiplerinin Kuruluşu,Görevleri, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik, **RG**,21Temmuz 2000, sayı:24116

yapılması, kitlelerin bilgilendirilmesiyle tanımlayabileceğim *sivil savunma hizmeti* mülki idare içinde tanımlanmış ve kurgulanmış bir işleve sahiptir. Yükümlülükler ve sorumluluklar bakımından çakışma ortaya çıkmamaktadır.

Acil durum yönetiminde özellikle malzeme açısından görevli olan kuruluşlardan biri de Kızılay'dır. 1868 yılında Osmanlı Yaralı ve Hasta Askerlere Yardım Derneği olarak kurulan, 1877'de Osmanlı Hilaliahmer Cemiyeti, 1923'te Hilaliahmer Cemiyeti, 1935'te Türkiye Kızılay Cemiyeti, 1947'de Türkiye Kızılay Derneği adını alan³¹ Kızılay Derneği idare çatısı altında Kızılay Genel Müdürlüğüne yönlendirilmektedir. Derneğin görevleri afet bölgesine ivedilikle yiyecek, giyecek ve yakacak gibi zaruri nitelikli ihtiyaçları götürmektir. Yardımların alınması, toplanması ve idareye iletilmesi hizmetlerini yürütür. Kızılay Derneği mülki idare ile eşgüdümlü çalışmaktadır.

Yerel yönetimler acil durum hizmetlerini mülki idarenin afete ilişkin teşkilatları içinde görürler. 88/12777 sayılı Acil Yardım Yönetmeliğinin düzenlediği il ve ilçe yardım teşkilatında belediye başkanları da yer almaktadır. Belediyeler özellikle itfaiye teşkilatı ile etkin görevdedirler. Afet sonrasında ölenlerin gömülmesi ve bölgede içme suyu sıkıntısı baş göstermesi durumunda da belediyelere görevler yüklenmiştir. Vali veya görevlendireceği bir vali yardımcısı başkanlığında kurulan “İl Kurtarma ve Yardım Komitesi” valinin (veya vali yardımcısı) sorumluluğunda olması nedeniyle yerel yönetimlerle vesayet bağından ziyade hiyerarşi ilişkisi kurulmaktadır. Bu istisna acil durum yönetiminde kurulan teşkilatın işleyişi bakımından değerlendirilmelidir. Öyle ki; yerel yönetimlerin ayrıca görevli ve yetkili kılınması durumunda halihazırdaki çok sayıda idarenin yanında bir de belediyelerin eklenmesiyle görev ve yetki karmaşası³² daha da artacaktır.

Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren mevzuat ise olağan dönemde yapıların denetimine ilişkin kanunlardır. Belediyelerin kent alanında yapılacak bina ve benzerlerinin ruhsatlandırma işlemi İmar Kanunu'nda³³ belirlenmiştir. İmar Kanunu “yerleşme yerlerini ve bu yerlerdeki yapılaşmaların fen, sağlık ve çevre şartlarına uygun kurulmasını sağlamak amacıyla”(md.2) düzenlenmiştir. Bütün resmi ve özel yapıların bu kanun hükümlerine tabi olması öngörülmüştür. Belediyece oluşturulacak komisyonların yapılacak binaların ilin coğrafi özelliklerine uygun olmasını sağlama amacı afet yönetiminin önlem aşamasında yer almaktadır. Yerleşime söz konusu coğrafyanın toprak yapısının belirlenip ruhsatlandırılması(md.23) olası afetlerde olası can ve mal kaybını asgari seviyede tutmak için

³¹ <http://kizilay.org.tr> 23.12.2005

³² Cevat, Geray, “Türkiye’de Yıkım (Afet) Olayları Karşısında Önlemler ve örgütlenmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1997, C7 S2, sf.91-114

³³ İmar Kanunu(3194), Kabul tarihi:03/05/1985, **RG**, 9 Mayıs 1985, sayı:18749

gereklidir. Elbette bu kanunun uygulanması her zaman beklendiği gibi akılcı sonuçlar vermemektedir. Ruhsatlandırmanın ardından tadilat ve benzeri işlemlerle binaların doğal afet tehdidinde açık birer eğreti yapıya dönüştüğü durumlar olabilmektedir.

20 Eylül 1999 itibarıyla resmi kayıtlar 15.400 ölü, 40 bin yaralı ve 100 binin üzerinde hasarlı binaya yol açan³⁴ 17 Ağustos Depremi İmar Kanunu'nun tek başına, doğal afet önlemleri açısından yetersiz kaldığını göstermiştir. Binaların olağan dönemde denetlenmesi ve gereken önlemlerin alınması için Yapı Denetimi Hakkında Kanun³⁵ TBMM'ce kabul edilmiştir. Yapı Denetim Kanunu mücavir içinde belediyelerle işbirliği halinde kurulacak olan yapı denetim kuruluşlarının görev ve yetkilerini belirlemiştir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'ndan ruhsat alarak yapı denetimi yapacak olan mimar ve mühendis bürolarının, kanun kapsamına giren her türlü yapıyı denetlemesi görevleri arasında gösterilmiştir. Yapım işlerin kullanılan malzemelerin ve plan-projelerin sonuçlarını kontrol ve belgeleme yetkisi verilen yapı denetim kuruluşlarına başkaca ticari faaliyet yasağı(md.3) getirilerek yapı denetçilerinin yalnızca denetim işiyle meşgul olması amaçlanmıştır. Yapı denetim Kanunu, İmar Kanunuyla genel esasları belirlenen şehirleşmenin yerleşim yerlerinin yapımından sonra da denetlenmesini sağlayarak yapı standartlarını oluşturmaya amaçlamaktadır.

³⁴ Faruk, Selçuk, Erinç, Yeldan, "Ağustos 1999 Depreminin Türk Ekonomisine Etkilerinin Değerlendirilmesi ve Politika Önerileri, **Mülkiye**, Kasım 1999, CXXIII S219, sf.149-151

³⁵ Yapı Denetimi Hakkında Kanun(4708), Kabul tarihi:29/06/2001, **RG**,13 Temmuz 2001 sayı:24461

SONUÇ

Kamu düzenini sarsıcı sonuçlar doğurabilen ancak önceden kestirilemeyen doğal afetlerin yönetimi, idareye istisna sayılabilecek görev ve yetkiler yükleyen bir alandır. Her doğal afetin kendine özgü başa çıkma yöntemi olması nedeniyle afet yönetimi idareye teknik bir işlev de yüklemektedir. Bürokrasimizde afet yönetimine ilişkin çok sayıda kurum ve kuruluşun varlığının ve bu kurum-kuruluşlara birbirine benzer görev ve yetkiler verilmesinin altında yatan nedenlerden biri afet yönetiminin aynı zamanda teknik bir alan olmasıdır.

Birbirinden bağımsız ancak eşgüdümlü çalışan bu idare aktörlerinin birçoğu işleyiş bakımından iç içe geçmiş vaziyettedir. Görev ve yetkileri birbiriyle çakışan bu kuruluşların sorumluluk bakımından ilk akla geleni taşra teşkilatıdır. Nitekim ilgili kanun ve yönetmeliklerde sorumluluk bakımından mülki idare öne çıkmaktadır. Başkent teşkilatında yapılandırılmış olan ve genellikle doğa olaylarının meydana gelmesinin ardından harekete geçen genel müdürlükler birçok bakımdan mülki idare hizmetlerini görmekte dolayısıyla ilgili kuruluşların görevlileri afet durumlarında ilde vali ilçede ise kaymakamların yetkilerine benzer görev ve yetkilere haiz olabilmektedir.³⁶

Görev ve yetkilerin benzerliği hızlı karar alınması gereken yönetim alanını aksatan bir niteliğe dönüşebilmektedir. Bunun örneğini 20 kişinin ölümüne yol açan kuş gribi salgınında görmüştük. Valilik ve Tarım Bakanlığı'nın farklı kararlar almaları ve Sağlık Bakanlığı'nın da müdahalenin içine dahil olmasıyla mülki idare, başkent teşkilatının kararlarını beklemek zorunda kalmıştır. Kuş gribi vakasında zararın sağlık ve ekonomi boyutunu göz önünde bulundurursak; Sağlık Bakanlığı kişilerin salgından korunmasını önlemeye yönelik talimatlar göndermiş, tarım bakanlığı ise tavukların ekonomideki yeri ve itlafının maliyeti üzerine çalışmalar yapmıştır. İki bakanlığın çalışmalarının merkezden yürütülmesi ve olayın birden çok ili kapsaması nedeniyle mülki idare teşkilatı karar alma sürecinde ve müdahalede ikincil bir rol üstlenmiştir. Bu basit örneğin farklı zamanlarda ve farklı alanlarda görülmesi ve gerek başkentle mülki idarenin gerekse başkent teşkilatının kendi içinde aynı durumlar için farklı kararlar alabilmeleri olasıdır. İdarenin acil durum yönetimi alanına dair yetki benzerliği ve uyum sorunlarının giderilmesi için benzer görev ve yetkilerin tek çatı altında toplanıp idare tarzının belirlenmesi ve bu sayede hızlı karar alabilen ve ivedi örgütlenen bir teşkilatın kurulması gereklidir.

³⁶ İdare Hukukunda üstün ast adına karar vermemesi esas alınmaktadır. Ancak bu durum ilgili makamların vali ve kaymakamların yerine karar alabilmeyi mümkün kılacak niteliktedir.

KAYNAKÇA

- Canpolat, Hasan, “Tabi Afetlerin Yönetimine Değişik Bir Yaklaşım”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 2 Mart 1996, s. 63-65
- Geray, Cevat, “Türkiye’de Yıkım (Afet) Olayları Karşısında Önlemler ve Örgütlenmeler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 2, 1997 sf. 91-114
- Geray, Cevat, “Yıkım (Afet) Olaylarında Kurtarma, İlk Yardım, Konutlandırma ve Yerleştirme Önlemleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 3, 1997 sf. 65-84
- Öztürk, Nurettin, “Türkiye’de Afet Yönetimi: Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 12, Sayı 4 Ekim 2003, s. 42-64
- Demirkale, Gürkan, “**Türkiye’de Afet Yönetimi**”, (Yayınlanmamış Kaymakamlık Tezi), Ankara 2003
- Keleş, Adem, “**Afetlerde Kriz Yönetimi ve Mülki İdare Amirlerine Düşen Görev Yetki ve Sorumluluklar**”, (Yayınlanmamış Kaymakamlık Tezi), Ankara 2002
- T.C. İçişleri Bakanlığı Eğitim Dairesi, “**88. Dönem Kaymakamlık Kurs Notları**” 4. Cilt, Ankara 2003-2004
- İstanbul Teknik Üniversitesi Afet Yönetim Merkezi, “**Acil Durum Yöneticileri için Zarar Azaltma Yöntemleri**”, İTÜ Pres 2001
- İstanbul Teknik Üniversitesi Afet Yönetim Merkezi, “**Acil Durum İlkeleri**”, İTÜ Pres 2001
- Milliyet, “**Dünya ve Türkiye Atlası**” İstanbul 2005
- Selçuk, Faruk, Erinc Yeldan, “Ağustos 1999 Depreminin Türk Ekonomisine Etkilerinin Değerlendirilmesi ve Politika Önerileri”, *Mülkiye*, C23 S 219 sf.149-151
- Çorbacıoğlu, Sıtkı, “Çevrelerindeki Değişime Adapte Olabilen Sosyo-Teknik Sistemler ve Afet Yönetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 2 Nisan 2005, s. 5-21
- Geray, Cevat, “Son Depremin Düşündürdükleri”, *Mülkiye*, C23 S 219 sf.152-162